

Le riforme istituzionali e l'ammmodernamento della democrazia italiana nella XV legislatura⁽¹⁾

di Franco BASSANINI

1. - Nella progettazione dell'agenda delle riforme istituzionali per questa legislatura, il Governo e il Parlamento devono tener conto di due vincoli, che delimitano di fatto in modo rigoroso l'area delle innovazioni possibili.

Il primo vincolo discende naturalmente dall'esito del referendum, non solo per il risultato in sé e per sé, ma anche perché si è trattato di un risultato netto, caratterizzato da una partecipazione al voto superiore alle attese (nelle circostanze date) e da una maggioranza non risicata, assai più ampia di quella che di norma divide le due maggiori coalizioni nelle elezioni politiche: in un'Italia spaccata a metà, nella quale la coalizione vincente prevale per poche migliaia di voti, il no alla riforma costituzionale voluta dal governo Berlusconi ha prevalso per cinque milioni di voti, con quasi venticinque punti percentuali di scarto.

Il voto referendario non può essere inteso soltanto come espressione della contrarietà della maggioranza dell'elettorato nei confronti di grandi riforme palinogenetiche, che pretendano di sostituire la forma di governo e la forma dello Stato vigenti con una forma di governo e una forma dello Stato radicalmente nuove; ma rappresenta anche una conferma, per la prima volta ad opera di un voto popolare diretto, dei principi, dei valori e del "telaio istituzionale" della Costituzione del 1948².

Certo, l'esito del referendum non può essere interpretato come preclusivo di qualunque riforma costituzionale. Una siffatta interpretazione non sarebbe solo priva di fondamento giuridico; sarebbe anche in contrasto con le dichiarazioni diffuse e gli impegni assunti durante la campagna referendaria dai sostenitori del No. Dal referendum deriva semmai il vincolo a verificare la compatibilità, o meglio la coerenza delle riforme prospettate con i principi e i valori della Costituzione e con

¹ E' il testo, rivisto e in qualche punto rimaneggiato, dell'intervento svolto al seminario di Firenze sulle riforme istituzionali del 25 settembre 2006, organizzato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento delle riforme istituzionali

² Sono le espressioni utilizzate dall'ex Presidente della repubblica, Carlo Azeglio Ciampi, in una intervista a Massimo Giannini, pubblicata su *Repubblica*, del 23 giugno 2006, *Una riforma fuori dalle regole, ecco perché voterò contro*.

l'assetto fondamentale del sistema istituzionale da essa delineato. Preclusi sono dunque i progetti di grande riforma, di cambiamento radicale, che comportino un assetto costituzionale sostanzialmente nuovo; consentita è un'opera di manutenzione straordinaria della Costituzione: che può essere anche impegnativa, ma deve restare entro i confini propri di operazioni di manutenzione straordinaria. Se vogliamo paragonare la Costituzione a una grande casa, la casa di tutti gli italiani, il referendum ha bocciato l'ipotesi di una sua demolizione per sostituirla con un edificio nuovo; non ha precluso invece progetti di restauro, ristrutturazione, ammodernamento, che ne salvaguardino le fondamenta, le mura portanti, le caratteristiche strutturali.

E così, per esempio, in tema di forma di governo, si può ragionevolmente sostenere che il risultato referendario ha confermato la scelta di fondo del Costituente per la forma di governo parlamentare, e dunque esclude oggi proposte riformatrici miranti a introdurre il modello presidenziale o semipresidenziale, ma anche forme ibride come il premierato assoluto, il "sindaco d'Italia", o simili. Non impedisce affatto, invece, interventi di razionalizzazione della forma di governo parlamentare magari introducendo istituti sperimentati, con apprezzabili risultati, nelle varianti tedesca o britannica, come la previsione di un voto di fiducia iniziale espresso nei confronti del solo premier, come il riconoscimento esplicito al premier del potere di revoca dei ministri, come l'introduzione della mozione di sfiducia costruttiva.

2. – Non si può tuttavia disconoscere, a mio avviso, l'esistenza di un secondo vincolo, anche se operante nei confronti di una parte soltanto dei titolari del potere di revisione costituzionale. E' il programma elettorale sulla base del quale la maggioranza parlamentare è stata eletta. Esso vincola la maggioranza, e il Governo che essa ha espresso, nei confronti degli elettori, in specie se si considera che, per la prima volta, la legge elettorale ha dato esplicito rilievo al programma elettorale della coalizione, al quale è collegata l'attribuzione del premio di maggioranza. Il vincolo che ne deriva trae forza dalla sua incontestabile coerenza, nel merito, con l'esito del voto referendario. Si aggiunga che il programma vincola anche tra loro le forze politiche che l'hanno sottoscritto: la parte dissenziente della maggioranza potrebbe legittimamente opporre un rifiuto pregiudiziale al rispetto del vincolo di coalizione di fronte a provvedimenti del governo contrastanti con il programma elettorale. E' ben possibile che la maggioranza non riesca a realizzare parte del suo programma, non è ammissibile che decida a priori di non realizzarlo.

In tema di riforme istituzionali, il programma dell'Unione è particolarmente netto e impegnativo (con la sola eccezione della legge elettorale, per la quale enuncia l'assoluta necessità di una riforma, ma non ne indica le linee portanti salvo che in forma assolutamente generica). Esso infatti: a) enuncia come impegno prioritario la riaffermazione del valore della stabilità e della supremazia della Costituzione; b) respinge in modo

netto l'ipotesi di una grande riforma; c) fa, conseguentemente, una netta scelta di metodo a favore di emendamenti o modifiche costituzionali puntuali da approvare a larga maggioranza; d) enuncia la necessità di porre fine alla stagione delle riforme imposte a colpi di maggioranza anche mediante un rafforzamento della rigidità costituzionale con una modifica dell'articolo 138, al fine di prescrivere per le leggi di revisione costituzionale in ogni caso l'approvazione a maggioranza qualificata, oltre al referendum se richiesto; e) elenca una serie di riforme che l'Unione si propone di mettere sul tavolo del confronto con l'opposizione, le quali, nel loro insieme, delineano un vasto e impegnativo programma di ammodernamento del nostro sistema istituzionale: questo programma comprende tuttavia solo pochi (diciotto) emendamenti alla Costituzione, tutti assai puntuali, salvo uno (la riforma del bicameralismo con l'istituzione del Senato delle autonomie), tanto da potere essere – pare a me – definito per questa parte proprio come un progetto di manutenzione straordinaria del nostro testo costituzionale.

Queste prime pagine del programma dell'Unione, dunque, segnano innanzitutto una svolta rispetto a una convinzione da lungo tempo diffusa e anzi dominante nel dibattito politico italiano degli ultimi quindici anni, tanto da rappresentarne ormai uno degli *idola fori* più radicati: l'idea che le riforme della Costituzione costituiscano il principale strumento di modernizzazione del nostro paese, la chiave per risolvere i problemi del suo sviluppo. Per un quarto di secolo, questa convinzione dominante ha prodotto una clamorosa sottovalutazione del ruolo delle politiche pubbliche di settore, delle politiche economiche, industriali, sociali, ambientali, ma anche, sul versante istituzionale, una forte sottovalutazione dell'importanza delle riforme del sistema politico, della macchina amministrativa, delle politiche della regolazione e della semplificazione. La grande riforma costituzionale è stata da molti dipinta come il rimedio unico e universale, la panacea di tutti i mali.

Col programma dell'Unione (e con l'esito del referendum) si torna ad una valutazione più equilibrata: istituzioni moderne ed efficaci servono, occorrono quindi riforme istituzionali anche rilevanti; ma da sole non bastano. Non meno, forse anzi più importante appare la riforma dei partiti e del sistema politico. Affrontare con coraggio il problema della esplosione dei costi della politica; ripristinare limiti e argini solidi all'impropria ingerenza dei partiti in ambiti che non possono essere dominati da interessi partigiani (l'imparzialità dell'amministrazione, l'indipendenza delle autorità di regolazione e garanzia, la rigorosa separazione fra politica e affari); costruire, sul versante riformista, un grande e moderno Partito Democratico e, sul versante di centrodestra, un serio Partito conservatore o dei moderati: tutto ciò può contribuire alla modernizzazione del nostro sistema politico più di qualunque riforma costituzionale. Anche la riaggregazione delle diverse forze della sinistra radicale in un partito della sinistra europea alleato del partito democratico nell'ambito della coalizione

di centrosinistra, risponderebbe alla necessità di riorganizzare in modo meno frammentato e più razionale il nostro sistema politico. Occorre esserne consapevoli, per evitare di caricare le riforme istituzionali di compiti impropri e di aspettative destinate a restare deluse.

3. - In secondo luogo, va considerato un vasto arco di riforme istituzionali, che non comportano modifiche alla Costituzione, ma possono essere varate per via legislativa o addirittura con strumenti regolamentari o amministrativi. La loro efficacia ai fini dell'ammodernamento del nostro sistema istituzionale nel suo complesso non è certo inferiore a quella propria delle riforme costituzionali.

Del catalogo di queste riforme (che è molto riduttivo definire "di contorno") fa parte innanzitutto la riforma elettorale, ma anche la legge sul finanziamento dei partiti, la quale, nella formulazione oggi vigente, favorisce la frammentazione del sistema politico e scoraggia le coalizioni. Ne fanno parte, inoltre, anche una buona legge sul conflitto di interessi e una buona legge sul sistema radiotelevisivo e, in generale, sull'assetto del sistema dell'informazione: tutte essenziali per far funzionare bene un sistema politico moderno.

Altrettanto vale per i regolamenti parlamentari, che attendono ancora una revisione che li adegui al contesto di una moderna democrazia bipolare (e che li depuri di disposizioni che incentivano troppo la frammentazione del sistema politico). Occorrono, per esempio, corsie preferenziali più rapide per i provvedimenti di attuazione del programma di governo in cambio del riconoscimento al Parlamento e in ispecie all'opposizione di effettivi e non conculcabili poteri di emendamento dei provvedimenti medesimi. Per esempio, si può avanzare l'ipotesi di ammettere un contingentamento del numero degli emendamenti da discutere, oltre che, come oggi è già previsto, dei loro tempi di discussione. Si può riconoscere all'opposizione il diritto di sottoporre comunque al voto dell'Assemblea un numero minimo di emendamenti, scelti dall'opposizione stessa, sui quali prevedere tuttavia l'obbligo di deliberare nei tempi richiesti dal Governo, alla sola condizione che si tratti di tempi ragionevoli. Si può affidare ai Presidenti delle Camere il potere di "spacchettare" articoli composti da troppi commi, o disciplinanti materie disomogenee, in modo da salvaguardare il potere del Parlamento di pronunciarsi non solo sulla proposta di legge nel suo insieme, ma anche sulle sue singole disposizioni. Tutte innovazioni che possono essere introdotte in tempi rapidi, richiedendo semplici modifiche dei regolamenti parlamentari, supportate dal disposto dell'articolo 72, primo comma della Costituzione, che garantisce il potere di emendamento.

Parimenti, in attesa della riforma del bicameralismo, si può prevedere, con parallele convergenti modifiche dei due regolamenti delle Camere, l'istituzione di commissioni miste paritetiche, incaricate di intervenire in caso di difformità fra i testi approvati dalle due Camere, redigendo un testo

comune unificato da sottoporre al solo voto finale delle due assemblee, in modo da evitare prolungate navette.

Nel programma della coalizione vi sono altre indicazioni importanti in tema di rilancio del ruolo del Parlamento: per esempio, per la decretazione d'urgenza si propone di tornare al modello costituzionale, anche costituzionalizzando le disposizioni della legge n. 400 concernenti i presupposti e il contenuto dei decreti-legge (ma, forse, basterebbe anche in tal caso intervenire con opportune modifiche dei regolamenti parlamentari). Ancor più del rispetto dei presupposti costituzionale della straordinaria «necessità ed urgenza» del provvedimento legislativo d'urgenza, importerebbe garantire con adeguati strumenti l'effettivo rispetto dei principi costituzionali concernenti l'omogeneità di contenuto e la natura provvedimentale delle disposizioni del decreto-legge. Si potrebbe per esempio prevedere un potere-dovere dei Presidenti delle Camere di disporre lo «spacchettamento» delle leggi di conversione di decreti-legge non omogenei – in natura, non sono «spacchettabili» solo i Ministeri! : il decreto-legge omnibus verrebbe così disarticolato nei suoi contenuti fondamentali, per gruppi di disposizioni omogenee, affidandone l'esame, in sede referente, alle Commissioni parlamentari competenti per materia, ed evitando così l'espropriazione del diritto delle Commissioni parlamentari di valutarne i contenuti, nel contesto degli indirizzi generali di ciascuna politica di settore.

4. - Più in generale, penso che il confronto con l'opposizione su un “pacchetto” di riforme (costituzionali, legislative, regolamentari) rientranti nella categoria della manutenzione straordinaria del nostro sistema istituzionale, dovrebbe essere avviato dalla maggioranza e dal Governo con una offerta *“bilanciata”*, e cioè con riforme che offrano nel loro insieme vantaggi per la maggioranza e vantaggi grosso modo equivalenti per l'opposizione.

Le une e le altre riforme, beninteso, dovranno essere coerenti con l'obiettivo generale di far funzionare meglio un sistema nel quale il Governo deve avere i poteri e gli strumenti necessari per attuare il suo programma, l'opposizione deve disporre di poteri e strumenti di controllo efficaci e significativi, e il Parlamento nel suo insieme non deve essere ridotto ad una pura Camera di registrazione, ma deve godere di un effettivo potere di interlocuzione con il Governo nella formazione delle leggi, riducendo invece al minimo la possibilità di far ricorso a strumenti di pura interdizione (come le richieste a raffica di verifiche del numero legale).

Credo che questa sia la strada da percorrere. Le diciotto modifiche costituzionali e la ventina di progetti di leggi di riforma istituzionale elencati nelle prime quindici pagine del programma dell'Unione si ispirano, grosso modo, ancorché forse inconsapevolmente, a un modello di questo genere. Penso che questo modello potrebbe rappresentare una buona piattaforma per l'avvio del confronto con l'opposizione.

5. - Costruire una piattaforma equilibrata per un confronto con un'opposizione preoccupata della tutela dei propri diritti e delle proprie prerogative³ non è affatto difficile se si muove – come la maggioranza non può non fare – dal programma dell'Unione: esso comprende infatti diverse garanzie forti per l'opposizione e più in generale per le minoranze, presenti e future.

La evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema politico-istituzionale, ancorché non compiuta, e le riforme apportate negli anni novanta al nostro sistema istituzionale nel senso del rafforzamento degli esecutivi e della loro stabilità, rendono del tutto ineludibile la questione del rafforzamento delle garanzie costituzionali, che va comunque affrontata prima di qualunque ulteriore misura di rafforzamento dei poteri delle maggioranze e dei governi, nazionali, regionali o locali. Si tratta di una esigenza prioritaria, insieme con quella, con essa strettamente connessa, di un riequilibrio dei poteri che restituisca alle assemblee elettive un ruolo significativo, non di cogestione o di interdizione rispetto ai governi, ma di controllo efficace e di effettiva partecipazione alla formazione delle scelte legislative o normative.

Ma in tema di garanzie costituzionali, la prima e fondamentale questione (peraltro correttamente identificata come tale dal programma dell'Unione) è senza dubbio quella della rigidità della Costituzione, condizione e strumento essenziale per il ristabilimento della sua stabilità e supremazia. Leopoldo Elia ed io a suo tempo ponemmo questo problema con un disegno di legge costituzionale presentato all'inizio del 1995⁴, che raccolse larghi consensi (tra i suoi primi firmatari annoverammo Giorgio Napolitano, Walter Veltroni, Sergio Mattarella, Piero Fassino, Luigi Berlinguer). Esso, tuttavia, non sopravvisse alla prematura fine, pochi mesi dopo, della legislatura più breve della storia della Repubblica.

La questione resta tuttavia cruciale, alla luce dell'evoluzione in senso bipolare e maggioritario del nostro sistema, e soprattutto della radicale trasformazione del nostro sistema politico, non più costituito soltanto

³ Si potrebbe – per vero – obiettare che, almeno nei primi mesi di avvio della presente legislatura, l'opposizione sembra assai poco interessata a un più forte statuto dell'opposizione e in generale al rafforzamento delle proprie prerogative. E' tuttavia presumibile che ciò si debba alla convinzione condivisa da alcuni dei suoi leader che la legislatura possa avere vita breve e che i partiti della attuale opposizione possano avere buone chances di riconquistare a breve la maggioranza. Se la ipotesi fosse esatta, il ragionamento esposto nel testo manterrebbe la sua validità a condizione che, approvata la legge finanziaria per il 2007, l'attuale maggioranza dia segnali convincenti di compattezza, costringendo l'opposizione a prendere atto della infondatezza delle sue previsioni circa la probabilità di una interruzione anticipata della legislatura.

⁴ Cfr. il disegno di legge A.C. 2115, *Modifiche agli articoli 64, 83, 136 e 138 della Costituzione*, presentato alla Camera il 28 febbraio 1995 dagli onn. BASSANINI, ELIA, BERLINGUER, VELTRONI, NAPOLITANO, FASSINO, MATTARELLA, BINDI, MUSSI ed altri. V. anche F. BASSANINI, *La Costituzione dopo il "maggioritario"*, in P. Cardini e P. Caretti, *Riformare la Costituzione?*, Firenze 1996.

dalle forze politiche fondatrici della Repubblica, che si riconoscevano tutte (o quasi) nei principi e nei valori della Carta fondamentale, perché insieme l'avevano scritta e approvata.

Le forze politiche che hanno animato la Costituente non hanno mai, nei quarant'anni della prima Repubblica, accarezzato l'ipotesi di riforme costituzionali da imporre a colpi di maggioranza. Oggi, viceversa, non possiamo non fare i conti con due precedenti (2001 e 2005) concernenti riforme costituzionali di vasta portata, entrambe approvate, con il dissenso di tutte le forze di opposizione, da maggioranze parlamentari rappresentanti una minoranza degli elettori.

I leaders e i parlamentari del centrosinistra, eletti nel 2006, non possono assumersi la responsabilità di rinviare ad altra legislatura la soluzione del problema delle garanzie della rigidità della Costituzione, e dunque della intangibilità dei diritti e delle libertà costituzionali e delle regole democratiche. Non possono assumersi la responsabilità di far rivivere a tanti italiani (e, tra essi, alla quasi totalità dei costituzionalisti) l'angoscia che li ha assaliti durante l'iter parlamentare della riforma Berlusconi-Bossi, fino al 26 giugno.

6. - La "messa in sicurezza" della Costituzione si presenta dunque come una priorità assoluta. E l'unico strumento è quello anche il Ministro delle riforme istituzionali Chiti ha più volte ricordato. Alludo ovviamente a un emendamento al testo vigente dell'articolo 138 che elevi a due terzi o a tre quinti la maggioranza necessaria per l'approvazione parlamentare delle leggi di revisione costituzionale (fermo restando l'eventuale referendum confermativo-oppositivo, da consentire in ogni caso, oppure – come nel d.d.l. Mancino-Villone – in caso di approvazione finale da parte delle Camere con una maggioranza superiore ai tre quinti ma inferiore ai quattro quinti degli aventi diritto).

Si tratta di una proposta (di un impegno) ribadita per ben quattro volte nel programma dell'Unione: una reiterazione non casuale (*repetita iuvant!*), e giustificata dal fatto che solo un rafforzamento della rigidità costituzionale può garantire quella supremazia della Costituzione che è il primo punto del programma dell'Unione in materia istituzionale.

E' necessario ristabilire il primato e la supremazia della Costituzione, anche perché la nostra democrazia ha bisogno di certezze. Ha certo bisogno di istituzioni moderne ed efficaci, ha bisogno di maggioranze coese e di governi capaci di prendere le decisioni necessarie e di attuarle con coerenza e rapidità, ma ha bisogno anche di un parlamento e di assemblee elettive regionali e locali che abbiano i poteri per svolgere il loro ruolo di controllo e di equilibrio, ha bisogno di forti istituzioni di garanzia, ha bisogno di autorità di regolazione realmente indipendenti; e, soprattutto, ha bisogno della certezza che i diritti, le libertà, le regole democratiche e l'assetto fondamentale delle istituzioni non cambia ad ogni cambio di maggioranza, per servire interessi di parte e logiche partigiane. Il

rafforzamento della rigidità della Costituzione è la chiave di volta di questo sistema di certezze e di garanzie.

L'opposizione dissente? Per la verità si sentono nelle fila dell'opposizione anche voci favorevoli. E si potrebbe anche sostenere, non senza argomenti e autorevoli riscontri in dottrina, che se c'è una modifica costituzionale che può fare eccezione alla regola della larga condivisione fra maggioranza e opposizione è proprio quella che, limitando il potere della maggioranza di approvare con i soli suoi voti riforme costituzionali, garantisce le minoranze di oggi e quelle future, e insieme assicura l'intangibilità dei diritti costituzionali, delle libertà fondamentali e delle regole democratiche, evitando di lasciarli alla mercé dei vincitori delle elezioni. Questo è del resto – come tutti noi sappiamo – il cuore del costituzionalismo democratico: dare a chi ha vinto le elezioni gli strumenti per governare, per attuare il programma approvato dalla maggioranza degli elettori; ma imporre al potere della maggioranza limiti rigorosi e argini solidi, a tutela dei diritti e delle libertà di tutti, minoranze comprese.

Ma anche se si decidesse di non seguire questa opinione (e il programma dell'Unione offre qualche argomento in questo senso, laddove afferma che la proposta di elevazione della maggioranza necessaria per l'approvazione delle leggi di revisione costituzionale “avrà carattere di priorità e richiederà un ampio accordo in Parlamento”), non mi par dubbio che occorra, quanto meno, porre la questione con forza sul tavolo delle riforme, e incalzare con decisione i gruppi parlamentari dell'opposizione. Non hanno anche essi riconosciuto, durante la campagna referendaria, che occorre ripudiare il metodo delle riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza? Perché dunque alcuni gruppi di opposizione si oppongono a alla proposta di elevare il quorum previsto dall'articolo 138? Forse perché sperano di ritornare rapidamente a far parte della maggioranza parlamentare (passando per nuove elezioni o per governi di grande coalizione) e poi di riaprire la strada a riforme costituzionali approvate a colpi di maggioranza? Dubito che abbiano il coraggio (l'impudenza) di esplicitare questa motivazione, dopo che il voto referendario ha implicitamente ma chiaramente ribadito che una larga maggioranza degli italiani non accetta manomissioni della Costituzione imposte a colpi di maggioranza. Ma, proprio per ciò, bisogna stanare chi coltiva questo retropensiero, costringendolo a venire allo scoperto. Forse si scoprirà, così, che il dissenso dell'opposizione non è poi così compatto come oggi si dice.

L'opposizione potrebbe tuttavia avanzare una obiezione meno peregrina, come ha osservato il ministro Chiti: che la Costituzione è stata bensì in larghissima parte il prodotto di una larga convergenza, di una intesa fra tutte le forze democratiche rappresentate alla Costituente; ma che ciò non vale per il Titolo V, approvato nel 2001 dalla sola maggioranza di centrosinistra e poi da un referendum pienamente valido, ma in fondo poco partecipato. Dunque non si può accettare senza discutere l'ipotesi di una modifica dell'articolo 138 che finirebbe col “blindare” anche quella

parte del testo costituzionale che non è stato il prodotto di una larga intesa tra le forze politiche di maggioranza e di opposizione.

Penso che il Governo e la maggioranza farebbero bene a misurarsi seriamente con questa obiezione, ricercando una risposta convincente. Si potrebbe, per esempio, proporre che la revisione del testo dell'articolo 138, con l'elevazione a due terzi o a tre quinti della maggioranza necessaria per l'approvazione di leggi di revisione costituzionale, venga discussa e approvata contestualmente a una revisione del titolo V; sulla quale un'intesa non appare impossibile, data la larga convergenza registrata già nella scorsa legislatura su alcuni limitati ma non rilevanti ritocchi, concentrati soprattutto sul testo dell'articolo 117. O si potrebbe prevedere che il nuovo più elevato quorum si applichi a tutte le modifiche costituzionali ma non a eventuali leggi di revisione del titolo V (magari stabilendo un termine, oltre il quale anche le disposizioni del titolo V godrebbero della rafforzata rigidità costituzionale, in modo da dare certezza all'assetto dei rapporti fra Stato, Regioni e autonomie locali e alla ripartizione delle loro competenze).

7. - Il rafforzamento del sistema delle garanzie, nel programma dell'Unione, non si limita tuttavia alla revisione dell'articolo 138. Ricordo innanzitutto la proposta di elevare le maggioranze necessarie per l'elezione del Presidente della Repubblica e dei Presidenti delle Camere, garantendone così, anche in un assetto bipolare e maggioritario, l'indipendenza e la autorevolezza. Sarebbe stato certamente opportuno dare un segnale in tal senso già all'inizio di questa legislatura, cercando un'intesa con l'opposizione sulla elezione dei titolari di queste alte cariche istituzionali. Che questo segnale sia mancato non può certo rappresentare, tuttavia, una buona ragione per cancellare l'impegno di introdurre questa regola per il futuro.

Ricordo ancora la proposta di riconoscere all'opposizione (a una qualificata minoranza di parlamentari) la legittimazione a ricorrere alla Corte costituzionale contro le decisioni della Giunta per le elezioni in materia di convalida degli eletti e in caso di violazione delle disposizioni costituzionali sul procedimento legislativo.

Nell'ambito di un "pacchetto" di riforme equilibrato, il rafforzamento del sistema delle garanzie e un forte statuto dell'opposizione in Parlamento varrebbero a controbilanciare l'introduzione di misure di ulteriore rafforzamento del governo coerenti con il modello parlamentare razionalizzato, alla tedesca o all'inglese. Penso, per esempio, al riconoscimento di un più forte ruolo del premier (con la previsione di un voto di fiducia iniziale al solo primo ministro e l'esplicita attribuzione allo stesso del potere di revoca dei ministri), e all'introduzione della fiducia costruttiva nei termini previsti dalla Legge Fondamentale tedesca (bilanciata tuttavia dalla previsione di una delimitazione della potestà governativa di porre la questione di fiducia, che restituisca al Parlamento

un ruolo più significativo e una maggiore autonomia dal Governo nelle scelte legislative non rilevanti al fine della attuazione del programma di governo, secondo una delle indicazioni più innovative contenute nel programma dell'Unione).

Certo, sarà più facile che l'opposizione accetti un equilibrato pacchetto di riforme, se perderà l'illusione di poter dare una "spallata" al Governo e di potere arrivare tra qualche mese a nuove elezioni. Penso, in altri termini, che il ministro per le Riforme istituzionali non debba scoraggiarsi se oggi non incontra nell'opposizione orecchie attente; gli sarà probabilmente più facile trovare il consenso dell'opposizione su una proposta di riforma equilibrata e bilanciata tra qualche mese, una volta approvata la legge finanziaria per il 2007, quando, come mi auguro, sarà chiaro che questa legislatura durerà per cinque anni. Sarà difficile allora per l'opposizione sottrarsi al confronto con un progetto di ammodernamento del sistema democratico italiano inteso a dare a tutti la certezza della intangibilità dei diritti, delle libertà e delle regole democratiche, a dare al Governo gli strumenti necessari per governare, a riconoscere all'opposizione forti poteri di controllo e mezzi efficaci per adempiere al ruolo di alternativa democratica alla maggioranza in essere, e a ripristinare la funzione di rappresentanza democratica propria, nei sistemi costituzionali moderni, delle assemblee elettive.

8 . - Chiudo, con una postilla sulle riforme elettorali. Se ne parla molto in questi mesi. Ma se ne parla al singolare, con riferimento alla sola legge elettorale politica (come si diceva un tempo). Penso che non si debba dimenticare che l'assetto del nostro sistema politico e anche il rendimento dei vari sistemi elettorali risente tuttavia fortemente dei meccanismi elettorali in uso non solo per la Camera e il Senato, ma anche per le istituzioni regionali e locali e per il Parlamento europeo.

La legge Mattarella non è stata affatto una pessima legge. Con poche modifiche (come la previsione di elezioni primarie per la scelta dei candidati e l'introduzione del doppio turno nei collegi uninominali secondo il modello francese, eventualmente nella variante proposta da Georges Vedel) avrebbe potuto funzionare assai bene. Ma il suo rendimento è stato molto influenzato, in senso negativo, dalla sua convivenza con sistemi elettorali ultraproporzionalistici: tali sono i sistemi elettorali da noi in uso per le elezioni regionali, provinciali, comunali (almeno nei comuni medi e grandi) e circoscrizionali.

E così, la legge Mattarella costringeva bensì i partiti, in vista delle elezioni politiche, ad aggregarsi in grandi coalizioni; ma poi, per quattro anni in ogni quinquennio, le stesse forze politiche, anche quando si presentavano alleate nella medesima coalizione, si combattevano tra di loro per tentare di conquistare qualche seggio in più nei Consigli di circoscrizione, nei Consigli comunali, nei Consigli provinciali, al Parlamento europeo, e per presentarsi poi, al quinto anno, al tavolo della

definizione dei candidati della coalizione nei collegi uninominali, forti di qualche punto o decimale di punto in più, a fondamento della richiesta di vedersi assegnato un maggior numero di collegi sicuri. E tutto ciò grazie a leggi elettorali a impianto proporzionalista, senza clausole di sbarramento o con clausole di sbarramento irrisorie (irrilevante essendo evidentemente, a questi fini, che essi prevedessero o meno premi di maggioranza o forme di elezione diretta del capo dell'esecutivo/leader della maggioranza).

Così la frammentazione politica è cresciuta a dismisura. Ha imposto la costruzione di coalizioni assai vaste e articolate ma anche per ciò assai poco coese (anche per effetto del sistema maggioritario a turno unico): buone per vincere, non per governare.

E' illusorio dunque pensare che basti una buona legge elettorale politica per risolvere il problema. Occorre affrontare anche il tema della revisione dei sistemi elettorali regionali, locali ed europeo: quanto meno prevedendo per essi una adeguata clausola di sbarramento.

Non occorre infatti necessariamente uniformare gli altri sistemi elettorali al sistema (ai sistemi) che sarà prescelto (che saranno prescelti) per la Camera e il Senato. Ma almeno occorre evitare l'effetto "tela di Penelope": e cioè il rischio – concretamente sperimentato nell'Italia di questi anni – che gli effetti di semplificazione e aggregazione del sistema politico indotti da una buona legge elettorale nazionale vengano contrastati e vanificati dalla sua coesistenza con sistemi elettorali che sembrano pensati apposta per incentivare la frammentazione del sistema politico.

Occorre in altri termini evitare che ad ogni passo avanti nella modernizzazione del nostro sistema politico-istituzionale segua ineluttabilmente un passo indietro. O, magari, due.